

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CARLA VLADIANE ALVES LEITE

**A SOBREPOSIÇÃO DE DIREITOS DE POVOS TRADICIONAIS EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL**

CURITIBA

2017

CARLA VLADIANE ALVES LEITE

**A SOBREPOSIÇÃO DE DIREITOS DE POVOS TRADICIONAIS EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre França Tetto
Coorientadora: Ma. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2017

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus todas as minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, pela sabedoria, força, entendimento, discernimento, inteligência e cuidado para comigo.

Agradeço em segundo lugar a minha família e amigos.

Agradeço a meus professores do curso de pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná.

Agradeço também a todos os colegas e funcionários do curso de pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade Federal do Paraná, à minha imensa gratidão.

EPIÍGRAFE

Sonhos determinam o que você quer. Ação determina o que você conquista.

Aldo Novak

RESUMO

Inúmeras ameaças aos povos tradicionais vêm sendo vistas no decorrer dos anos com graves ofensivas contra os direitos de tais povos no Brasil. Ainda que haja inúmeros contextos sociais em se tratando da questão no país, tem-se que o principal entrave para que os direitos de tais povos sejam respeitados é o mais elementar de todos: o direito à titulação de suas terras. Mesmo que haja instrumentos normativos nacionais e internacionais relacionados à defesa dos direitos dos povos, é possível verificar que na ordem jurídica brasileira, a Carta Magna de 1988, que teve um rompimento de políticas assimilacionistas do Estado brasileiro, reconheceu a existência de direitos coletivos e de organização social, porém, em seu texto, só se refere aos indígenas. Em relação aos quilombolas, ainda não há “status” Constitucional que os assegure direitos concretos como os índios, apesar de haver nos termos artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias a segurança de direitos territoriais especiais. Em relação aos demais povos tradicionais não há qualquer menção na Constituição sobre seus direitos. O problema se torna maior diante de criações de unidades de conservação onde já habitam os povos tradicionais. Diante dessa problemática socioambiental, o presente trabalho traz à tona uma análise da sobreposição de direitos dos povos tradicionais e unidades de conservação de proteção integral e em uma perspectiva de relação e efeitos de suas proteções e consequências nas comunidades para efetuar uma síntese dos principais resultados da bibliografia em relação ao conflito ambiental territorial no Brasil no qual fica evidente a importância de um planejamento ambiental integrado entre os povos tradicionais e o Estado para garantir os direitos territoriais desses povos através do reconhecimento de suas terras e o uso de alternativas para se chegar ao desenvolvimento almejado pelo Estado.

Palavras-chave: Conflito Territorial; Problemática Socioambiental; Direitos Territoriais.

ABSTRACT

Numerous threats to traditional peoples have been seen over the years with serious offensives against the rights of such peoples in Brazil. Although there are many social contexts in dealing with the issue in the country, it has been that the main obstacle for the rights of these peoples to be respected is the most basic of all: the right to title their lands. Although there are national and international normative instruments related to the defense of the rights of the people, it is possible to verify that in the Brazilian legal order, the Constitution of 1988, which had a rupture of assimilationist policies of the Brazilian State, recognized the existence of collective rights and Of social organization, but in its text, it refers only to indigenous people. Regarding the quilombolas, there is still no Constitutional "status" that guarantees them concrete rights like the Indians, despite the fact that under article 68 of the Acts of Transitional Constitutional Provisions the security of special territorial rights. In relation to other traditional peoples there is no mention in the Constitution of their rights. The problem becomes greater in the face of creations of conservation units where traditional peoples already inhabit. In the face of this socioenvironmental problem, the present work brings to the fore an analysis of the overlap of rights of traditional peoples and conservation units of integral protection and in a perspective of relation and effects of their protections and consequences in the communities to synthesize the main results of the Bibliography in relation to the territorial environmental conflict in Brazil, in which the importance of an integrated environmental planning between the traditional peoples and the State is evident to guarantee the territorial rights of these peoples through the recognition of their lands and the use of alternatives to reach the development Sought by the State.

Keywords: Territorial Conflict; Socioenvironmental Problems; Territorial Rights.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	11
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	13
4. OBJETIVOS.....	18
4.1 Gerais.....	18
4.2 Específicos.....	18
5. JUSTIFICATIVA.....	19
6. RESULTADO E DISCUSSÃO.....	20
6.1 Histórico da implementação de unidades de conservação no brasil.....	20
6.2 Análise da criação de unidades de conservação de proteção integral e os direitos dos povos tradicionais.....	29
6.3 As consequências da implementação das unidades de conservação de proteção integral na vida das comunidades tradicionais.....	32
7. CONCLUSÃO.....	37
8. REFERÊNCIAS.....	38

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da forma de implementação de unidades de conservação de proteção integral e a sobreposição e as suas consequências nas comunidades tradicionais, ou seja, trata da relação da implantação da política ambiental que cria unidades de conservação de proteção integral, ocasionando o deslocamento compulsório das comunidades tradicionais que já habitam nesses locais antes da criação dessas unidades de conservação.

O modo e a elaboração das políticas ambientais implantadas no Brasil, durante e após o regime militar, em meados do século XX, fizeram com que se efetivassem a consolidação de práticas autoritárias no controle de terras. Essa situação é vista diante da forma como a humanidade enfrenta um dos maiores desafios na atualidade, a crise ambiental, pois são inúmeros os problemas relacionados ao meio ambiente como o aquecimento global, à escassez de água potável, ao aumento da população no mundo, além da grande e mais intensa a cada dia, perda da biodiversidade.

O Brasil tem a maior biodiversidade de todos os países do mundo. E por conta disso, é vasto do ponto de vista da diversidade de espécies animais e vegetais no país. Essa diversidade em fauna e flora expressa a riqueza em ambientes como a Amazônia, o Cerrado, a Mata Atlântica, a Caatinga, os Pampas, o Pantanal e os mangues. São esses ambientes que compõem os biomas brasileiros, os quais abrigam as mais variadas formas de vida, além da abundância em águas, as diversidades de relevos e o clima que fazem parte de um todo, fazendo o Brasil compor as maiores belezas em paisagens naturais.

Contudo, para proteger tamanha riqueza e beleza no Brasil, foram criadas as Unidades de Conservação (UCs), que são espaços territoriais, de limites definidos e que incluem seus recursos naturais, que têm características ambientais relevantes para a conservação e preservação e que funcionam sob o regime especial de administração com a finalidade de proteção, legitimados pelo Poder Público, as quais são espalhadas por todo o país.

A conservação da biodiversidade, através das unidades de conservação, é um meio indispensável para o Brasil conseguir os objetivos constitucionais e os acordos internacionais que faz parte. Além disso, é de grande importância para a preservação dos bens naturais diminuindo os problemas gerados com a crise ambiental e promovendo a qualidade de vida da sociedade.

Porém essa forma de intervenção tem gerado inúmeros conflitos pela usurpação das terras e a “desterritorialização” de povos e comunidades tradicionais que habitam nessas áreas de proteção no mundo todo.

Por isso, o equilíbrio da justiça social e ambiental não é uma tarefa fácil e nem tem sido, no decorrer da história, ainda mais quando se trata de direitos pluriétnicos, onde não há espaços para conceitos únicos e prontos, principalmente no caso de implementação das unidades de conservação, que foram criadas em áreas de ocupação de povos e comunidades tradicionais configurando uma problemática de sobreposição que envolve diferentes valores, tradições e concepções que variam de cada povo ou comunidade tradicional. Fato que vem a ser um desafio socioambiental da modernidade.

Portanto, espera-se que essa pesquisa possa discorrer sobre a temática que envolve a problemática vivida pelas comunidades tradicionais na implementação de unidades de conservação de proteção integral, destacando sobre a efetividade das normas de proteção a esses povos e a adoção de novos posicionamentos capazes, tanto de influenciar novas produções normativas, quanto de implantar políticas públicas governamentais de eficácia social dos instrumentos normativos vigentes de proteção socioambiental.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

A pesquisa ora projetada decorre das conclusões de estudos e análises feitas da investigação acerca da sobreposição da unidade de conservação de proteção integral em território que habitam e habitavam comunidades tradicionais, considerando que se trata de unidades de conservação de proteção integral, pois não é permitida a permanência humana.

Foi feita a pesquisa por meio de um estudo bibliográfico sobre a forma de implantação dessa sobreposição e as suas consequências nas comunidades, ou seja, tratou da relação da implantação da política ambiental que cria as unidades de proteção integral, ocasionando o deslocamento compulsório dessas comunidades, pois muitos ainda resistem ao deslocamento.

Foi considerada que o modo e a elaboração das políticas ambientais implantadas no Brasil, durante e após o regime militar, fizeram com que se efetivassem a consolidação de práticas autoritárias no controle de terras. Além disso, as políticas de preservação objetivaram disciplinar espaços da “natureza intocada”. Por conta disso, criam as unidades de conservação de proteção integral, o que vem ocasionar inúmeros conflitos, já que a “natureza intocada” já era habitada e utilizada por vários povos e comunidades tradicionais.

Mesmo após o Advento da Constituição Brasileira de 1988, o problema permanece, posto que, em seu texto Constitucional a respeito de proteção de território, houve a regulamentação somente de povos indígenas.

No tocante aos quilombolas, a questão foi tratada no artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, porém com diferenças dos povos originários, pois apesar de gozarem de um regime jurídico privilegiado de terras, não há uma concreta proteção dos direitos dos quilombolas quanto a seus territórios na Constituição Brasileira de 1988.

Os povos e comunidades tradicionais não teriam garantidos os direitos subjetivamente às suas terras tradicionalmente ocupadas, tendo apenas direitos objetivos através de formas alternativas de “indenização” ou “compensação” por eventuais perdas ao sair de seus “territórios” na criação de uma unidade de conservação de proteção integral, como paradigma socioambiental da Lei do SNUC¹. Além disso, muitos dos direitos para serem resguardados têm que passar pela

¹ BRASIL. Lei n. 9.985/2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação.** Regula a criação de Unidades de Conservação. De 18 de junho de 2000.

afirmação judicial, já que estão expostos em normas como a Convenção 169² da OIT, pois é abrangente e não especifica direito a esses povos.

Outro ponto importante é o fato que no caso dos povos tradicionais nem se pode falar em território, apenas em terras que habitam, abrindo a possibilidade de arbitrariedades.

Portanto, pretende-se fazer a aplicação do estudo através de novas formas de pensamento que descentralizam e pluralizam o que tem sido considerado como jurídico ou direito.

² CONVENÇÃO Nº 169 da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho **sobre povos indígenas e tribais**. Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Inicialmente temos que entender que o processo de colonização no Brasil consolidou quando Portugal considerou que todas as terras em seus limites eram de domínio português, inclusive as terras que habitavam os índios, sem lhes reconhecer nenhum direito, muito menos territorial, os quais foram objeto de colonização.

Movimentos em busca de direitos foram constantes na história do Brasil de povos indígenas, gerando muitos conflitos, os quais tentavam resistir à colonização e seus desdobramentos.

As Constituições da República Brasileira de 1934, 1937 e 1946, traziam em seus dispositivos reconhecimento da posse dos índios de suas terras ocupadas, porém os conflitos continuaram, pois o processo de demarcação era falho e estabelecia uma área muito menor da realidade de suas terras, isso quando ocorriam, acabando por serem expulsos os índios como invasores por fazendeiros diante do estabelecimento da propriedade privada.

Os índios não tinham condições de manterem seus costumes e culturas tradicionais de vida, por conta disso, tornavam-se mão-de-obra barata de fazendeiros para atender aos interesses coloniais.

Inspirado no modelo americano, com o regime militar, houve, a partir da década de 60, a criação de parques nacionais de proteção integral, pois naquela época não tinha o nome de unidade de conservação, mas sim de “Parque Nacional” ou de “Reservas Equivalentes”, já que eram categorias mais abrangentes e consequentemente mais conflitantes, onde muitas áreas foram escolhidas por satélite, sem levar em consideração se haviam população nessas áreas e sem garantir nenhum direito a elas. Porém, houve a criação de um parque de proteção aos índios da área, assim como de preservação do meio ambiente, o Parque do Xingu. Apesar desse avanço, muito foi perdido com a delimitação da terra, fato que gerou a busca de direitos dessa área perdida.

Nesse período, houve mudanças significativas, pelo menos no papel, o que poderia diminuir as injustiças quanto aos índios, porém essas alterações deram ensejo a uma onda de corrupção, gestões fraudulentas e improbidades administrativas, já que a gestão de terras indígenas passou a ser da esfera federal, por ser considerada bem da União.

Carlos Marés (2010, p.90) entende que essa relação oscilou entre a proteção paternalista e a tentativa de integração compulsória através de um processo que se chamou de emancipação, que com ela acreditavam que os povos indígenas deixaram de serem índios e se integrariam no sistema nacional, tornando-se cidadãos “completos”.

Por conta disso tudo, o saldo militar não foi benéfico aos índios, especialmente porque o governo pretendia integrar a região amazônica ao resto do país, pois causou a construção de estradas, hidrelétricas e projetos de exploração de riquezas, o que veio para negar os direitos territoriais dos índios habitantes nesses locais, além do controle de demarcação na esfera federal que não respeitava os direitos dos povos originários.

Mesmo que timidamente, o reconhecimento de direitos territoriais, políticos, sociais e até mesmo econômicos sobre os índios e as suas formas de conhecimento tradicional no Brasil, foi acontecendo aos poucos após um longo período de lutas e já é uma realidade, o que vem a acontecer com o desmantelamento a partir das últimas décadas do século XX, dos sistemas coloniais implantados.

Na América Latina, as transformações e garantias de direitos dos povos tradicionais são frutos de movimentos de resistência às ditaduras dominantes e a implantação de regimes democráticos também na segunda metade do século XX.

O processo Constituinte, que elaborou a Constituição Brasileira de 1988, o qual foi seguido das primeiras eleições diretas para presidente da República, após 30 anos, trouxe novos horizontes para o país, o que afastou, pelo menos um pouco, os legados do regime militar. Isso veio trazer uma visão mais justa com base no novo Estado Democrático de Direito, inclusive para os conflitos indígenas.

Com a Constituição brasileira de 1988, houve um avanço em relação aos povos indígenas e as proteções ambientais, o que antes não existia de forma clara e precisa na constituição. Isso representou avanços significativos pela própria natureza e do “status” constitucional.

O reconhecimento dos índios no Brasil foi um divisor de águas, pois em nenhuma outra constituição brasileira houve um capítulo específico para a proteção dos direitos dos índios, afastando definitivamente o legado de assimilação e assegurando aos índios o direito à diferença diante de suas especificidades, tendo a partir de então a visão da diversidade cultural e étnica, dando uma visão diferente de direitos coletivos e individuais.

Em seu artigo 231, a Carta Magna trouxe um rol de direitos aos povos indígenas, dentre eles reconheceu seus direitos originários, os que vêm a serem anteriores à formação do Estado, em relação às terras que tradicionalmente ocupam, os quais têm natureza declaratória limitando-se a reconhecer direitos pré-existentes, bem como aqueles necessários à sua reprodução física e cultural. Além disso, asseguram-lhes também respeito às suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições.

Apesar de ainda existirem problemas quando a efetivação de direitos indígenas, a normatização constitucional trouxe muitos avanços nos últimos anos em relação aos direitos indígenas.

De acordo com Juliana Santilli (2004), seguindo uma orientação multicultural e pluriétnica, a Constituição estabeleceu sólido regime jurídico de proteção aos direitos indígenas.

Portanto, a Constituição garante claramente direitos indígenas, os quais, caso feridos, ferem inclusive a constitucionalidade dos atos cometidos.

Em relação aos quilombolas, ainda não há “status” Constitucional que os assegure direitos concretos como os índios, apesar de haver nos termos artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias a segurança de direitos territoriais especiais.

Quanto às “populações tradicionais”, conceito desenvolvido pelas ciências sociais e incorporado pelo ordenamento jurídico, objeto de discussão quando ao conceito desenvolvido pelo SNUC em seu artigo 2º. Inciso XV, por ser extenso e amplo demais, foi conceituado a partir da criação do Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado pelas populações tradicionais³ e inovado pelo conceito e a sua compreensão a partir da relação de biodiversidade e sociodiversidade, objetivo trazido pelo SNUC em seu artigo 4º, que descreve a manutenção da diversidade biológica e dos recursos, assim como “proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-se social e economicamente”.

No mesmo sentido, faz-se necessária a definição de populações tradicionais de Antônio Carlos Diegues e Rinaldo Arruda como:

“Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na

³ BRASIL. Portaria n. 22/92. **Cria o Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado pelas populações tradicionais**, do Instituto Brasileiro.

cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolvem modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.” (DIGUES, ARRUDA, 2001, p. 27).

Derani (2002, p. 153) reconhece cinco elementos identificadores de uma comunidade tradicional: “1. propriedade comunal; 2. produção voltada para dentro (valor de uso); 3. distribuição comunitária do trabalho não assalariado; 4. tecnologia desenvolvida e transmitida por processo comunitário, a partir da disposição de adaptação ao meio em que se estabelecem; 5. transmissão da propriedade, conhecimento, pela tradição comunitária, intergeracional”.

Portanto, o SNUC entende que há diversas populações tradicionais e que deve haver interação da presença humana com a biodiversidade nas Unidades de Conservação criadas, que permitam a presença humana, a participação dessas populações, as quais são essenciais para se garantir a preservação e a sustentabilidade da área, o que trouxe a incorporação de paradigmas socioambientais.

Afirmam Diegues e Arruda que,

“As comunidades tradicionais caracterizam-se pela dependência em relação aos seus recursos naturais com os quais constroem seu modo de vida; pelo conhecimento aprofundado que possuem da natureza, que é transmitido de geração a geração oralmente; pela noção de território e espaço onde o grupo se reproduz social e economicamente; pela ocupação do mesmo território por várias gerações; pela importância das atividades de subsistência, mesmo que em algumas comunidades a produção de mercadorias esteja mais ou menos desenvolvida; pela importância dos símbolos, mitos e rituais associados às suas atividades; pela utilização de tecnologias simples, com impacto limitado sobre o meio; pela auto identificação ou pela identificação por outros de pertencer a uma cultura diferenciada, entre outras.” (DIEGUES, ARRUDA, 2001, P. 27).

As diretrizes do SNUC objetivam além da criação de unidades de conservação, para se garantir a preservação, a participação efetiva das populações locais nessa criação, assim como a implantação e a gestão, além da garantia de meios de subsistência ou indenização às populações que dependa para subsistência de recursos naturais existente no interior da unidade de conservação.

Quando se tratar de unidades de conservação que a presença humana não é permitida, ou seja, de proteção integral, é assegurada indenização, que respeitará o modo de vida das populações tradicionais ou compensação pelas benfeitorias existentes e o reassentamento pelo Poder Público, em locais acordados entre as partes.

Entendem Raquel Fabiana Lopes SpareMBERGER e Thaís Luzia Colaço que:

“Expulsar as populações de seus locais de origem (como ocorrem nos modelos de unidades de conservação integral, por exemplo), onde vêm desenvolvendo sua cultura e lutando pela sua sobrevivência há gerações, recolocando-os em áreas que não oferecem condições de manutenção e que não permitem a continuidade de seu modo de vida tradicional, apenas colabora para a sua marginalização e empobrecimento.” (SPAREMBERGER; COLAÇO, 2011, 681).

Enquanto não seja feito o reassentamento, deverão ser estabelecidas normas e ações específicas para compatibilizar os objetivos da unidade e a presença das populações, sem alterar seus modos de vidas, subsistências e moradias, fato só garantido para aquelas populações que residem no momento da criação da unidade de conservação, de acordo com o Decreto n. 4.340⁴, que alterou alguns artigos da Lei do SNUC, consagrando um duplo direito às populações tradicionais residentes em unidades de conservação de proteção integral.

Importante lembrar que a Lei do SNUC e o Decreto dividem as populações em categorias diferentes, tais quais, de populações tradicionais, populações tradicionais residentes, populações locais e populações residentes, tendo direito, as populações locais de consulta pública a que antecede a criação das unidades de conservação, sendo, portanto, mais ampla.

A Lei do SNUC trouxe avanços às “populações tradicionais”, porém há populações que vivem fora dos limites das unidades de conservação que não tem seus direitos resguardados por nenhum instituto jurídico, muito menos uma definição justa e jurídica de um conceito quanto às “populações tradicionais”.

Portanto, os povos indígenas e quilombolas têm características semelhantes às populações tradicionais, tanto no manejo dos recursos quanto em relação aos conhecimentos e práticas, as quais são indispensáveis para a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade, porém há uma distinção de categorias entre esses povos e comunidades, inclusive juridicamente constitucional no reconhecimento dos seus direitos, dentre eles territoriais.

⁴ BRASIL. Decreto n. 4.340, **Regulamentou artigos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**, de 22 de Agosto de 2002.

4. OBJETIVOS

4.1. Geral

Discorrer sobre a temática que envolve a problemática vivida por povos e comunidades tradicionais e a sobreposição em unidades de conservação de proteção integral.

4.2 Específicos

4.2.1. Verificar o histórico da implementação das unidades de conservação no Brasil.

4.2.2. Analisar a criação de unidades de conservação de proteção integral em sobreposição aos direitos dos povos tradicionais

4.2.3. Destacar as consequências da implementação das unidades de conservação de proteção integral na vida das comunidades tradicionais.

5. JUSTIFICATIVA

A justificativa da pesquisa ora projetada, além da contextualização e da revisão bibliográfica acima, se mostra relevante socialmente no sentido de que procura contribuir com o desenvolvimento de uma relação de alteridade da sociedade nacional brasileira com os povos tradicionais, baseada na valorização das diferenças culturais e considerando seus direitos de proteção.

A pesquisa traz uma análise de instrumentos normativos jurídicos, porém se referencia e se baseia em conhecimentos produzidos por outras áreas, como as ciências sociais, através de estudos antropológicos, que tem construções no tema e construções jurídicas, os quais foram indispensáveis à compreensão de conceitos de territorialidade para vislumbrar o alcance das dificuldades de povos e comunidades.

O reconhecimento de direitos territoriais, políticos, sociais e até mesmo econômicos de povos tradicionais, vem sendo crescente no decorrer da história, através de desmantelamento de sistemas coloniais.

Criar uma Unidade de Conservação era basicamente definir um polígono sobre uma área de interesse e decretá-lo como área especialmente protegida. E em se havendo moradores dentro dos limites de uma Unidade de Conservação, estes deveriam ser indenizados e assim deixar a área.

Desta forma, este processo inicial não buscou consolidar um conhecimento mais profundo da área a ser transformada em um Parque Nacional, não considerou nenhuma possibilidade de incluir seus moradores neste processo, assim como desconsiderou a alta complexidade das relações existentes entre os grupos sociais e de sua história.

6. RESULTADO E DISCUSSÃO

6.1. HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

O Brasil é um dos países mais ricos em biodiversidade no mundo todo, no qual se incluem a fauna, a flora e os microrganismos. (IPCC, 2007)

Dentro do Brasil possuem seis biomas, os quais são de grande importância e relevância para se montar um conjunto dessa biodiversidade que torna o Brasil tão rico, os quais se dividem em Mata Atlântica, Cerrado, Amazônia, Caatinga, Pantanal e Campos Sulinos, além de todo um sistema fluvial, o qual é o maior do mundo. (IPCC, 2007)

Os relatórios do Painel intergovernamental para mudanças climáticas da Organização das Nações Unidas (IPCC) destacou que o Brasil tem nas suas florestas um grande potencial devido a sua biodiversidade, contra os efeitos do aquecimento global, além da produção e do uso do biocombustível (IPCC, 2007).

Porém, uma grande parte da biodiversidade está em perigo devido à grande exploração e de pressões geradas pelo desenvolvimento. (IPCC, 2007)

Por conta disso, há uma preocupação no mundo todo em preservar a biodiversidade no Brasil, principalmente quanto ao plantio de cana-de-açúcar ou de soja, para que não destrua grande parte das florestas e que não tome o lugar das áreas destinadas para a produção de alimentos.

Diante dessa preocupação, o Brasil possui uma ampla legislação que protege a conservação das florestas e o meio ambiente, além de vários acordos e convenções internacionais firmados nesse sentido.

Desde a década de 30, começaram a serem criadas as unidades de conservação no Brasil que foram se multiplicando por todo país, com as categorias e objetivos distintos nos âmbitos federais, estaduais e municipais.

O histórico das Unidades de Conservação no Brasil, assim como no resto do mundo, não foi também uma ideia pronta, tendo o conceito moderno de área protegida evoluído com o tempo, sendo esse conceito atual de acordo com o Dicionário Socioambiental Brasileiro:

(1) Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público. Esta unidade tem objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

(2) São reservas biológicas, ecológicas, estagnações ecológicas, parques nacionais, estaduais e municipais, florestas nacionais, estaduais e municipais, áreas de proteções ambientais, áreas de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas ou outras a serem criadas pelo poder público.

(3) São porções do meio ambiente de domínio público ou privado, destinados à preservação de consideração como referencial do respectivo ecossistema.

(4) Áreas criadas com o objetivo de harmonizar, proteger os recursos naturais e melhorar a qualidade de vida da população. (PIZZATTO, LUCIANO; RAQUEL, 2009).

Porém, para se chegar a esse conceito, houve muitas evoluções, desde o período colonial imperial, onde existiam normas que restringiam o uso dos recursos naturais, através do alvará que concedia à coroa todo o monopólio do pau-brasil (BRITO, 2003).

Carlos Marés (1993, p. 23) entende que

“os parques nacionais existem praticamente na legislação de todos os países e têm a finalidade de preservar o ambiente contra os efeitos da degradação natural e eliminar a possibilidade de intervenção artificial que importe em lhe alterar o aspecto, conteúdo ou desenvolvimento”.

Brito (2003) entende que os Parques Nacionais foram definidos pelo Código Florestal de 1934 como florestas remanescentes de domínio público, sendo proibida atividade contra a flora e a fauna. Lembra também que as florestas nacionais eram chamadas de florestas de rendimento, sendo possível a exploração econômica e as protetoras, que eram consideradas florestas remanescentes em propriedades privadas, sendo de preservação permanente.

Segundo Carlos Marés (1993, p. 23),

“os parques de conservação e proteção criados pelo Direito Brasileiro, oriundo do antigo Código Florestal de 34, vieram sendo aprimorados na prática administrativa e inscritas unidades criadas, que já vinham funcionando, servindo de base e fundamento para a elaboração legislativa posterior. Desde 1979, existe um regulamento dos Parques Nacionais, o Decreto no. 84.017 de 21 de setembro de 1979”.

O Código Florestal de 1934 trouxe atitudes inesperadas, pois induziu os proprietários à destruir as florestas nativas, as quais eram heterogêneas, transformando-as em homogêneas, introduzindo espécies de grande valor econômico (BRITO, 2003).

O artigo 19 do referido código tratava a questão da seguinte forma:

“Visando ao maior rendimento econômico, é permitido aos proprietários de florestas heterogêneas transformá-las em homogêneas, executando trabalho de derrubada a um só tempo ou sucessivamente, de toda a vegetação a substituir, desde que assinem, antes do início dos trabalhos, perante a autoridade competente termo de obrigação de reposição de tratos culturais”

O artigo 23 do mesmo código foi, nas palavras de Brito (2003, p.155) “condenado pela liberalidade e pela margem à interpretação que proporcionava”, pois ele estabeleceu que nenhum proprietário de terras, as quais fossem cobertas por matas, poderia abater mais que três quartos partes da vegetação que existia, porém essa restrição não era clara se era da superfície do momento da promulgação ou se essa regra prevalecia a cada um dos proprietários que adquirisse o terreno, por isso, essa última interpretação, a qual era mais ampla, prevalecia durante a vigência do referido código (BRITO, 2003).

Segundo Carlos Marés (1993, p. 23),

“Os parques são as primeiras unidades de conservação e proteção criados pelo Direito Brasileiro, que oriunda do antigo código florestal de 1934, de onde vieram sendo aprimoradas na prática administrativa e inscritas as unidades criadas, que já vinham funcionando e serviram de base e fundamento para a elaboração legislativa posterior. Desde 1979, existe um regulamento dos parques nacionais (Decreto no. 84.017, de 21 de setembro de 1979)”

Na década de 30, houve um significativo progresso em relação à preservação do meio ambiente, tanto que em 1934 foi realizada a I Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, no Rio de Janeiro, na qual teve bastante repercussão quanto à preservação do meio ambiente (PETER, 2003).

A constituição de 1937 e o Código Florestal de 1934 vinculavam os Parques Nacionais ao conceito de monumentos públicos naturais, por conta disso, assim foram criados esses primeiros parques, visando a resguardar partes do território brasileiro que tivesse valor científico e estético (BRITO, 2003).

Em relação à guarda e a fiscalização dos Parques Nacionais, somente na década de 40 que foram editadas leis para cumprir esses ditames, sendo o Parque Nacional do Iguaçu o pioneiro dessa forma (PETERS, 2003).

O Brasil participou em Washington, em 1940, da Convenção para a proteção da Flora e da Fauna e das Belezas cênicas naturais dos Países da América, conhecida como a Convenção de Washington, por isso, o Congresso Brasileiro editou o Decreto Legislativo no. 03 em 1948, que veio aprovar a convenção (PETERS, 2003).

Maria Cecília Whey de Brito (2003) alerta que a aprovação das disposições da Convenção de Washington não foi suficiente para mudar a forma de destruição das florestas brasileiras, o que tem como exemplo a demora na regulamentação do Fundo Florestal, que foi instituído em 1934, porém só foi concretizado em 1961. Ele deveria gerar recursos para a criação e implantação dos parques e florestas, além do caso de áreas necessárias para a desapropriação.

Durante o estágio de destruição das florestas no Brasil, em 1965, e da falta de efetividade do Código Florestal de 1934, foi editado o novo Código Florestal Brasileiro, que trouxe a principal providência em relação às unidades de conservação, qual seja a divisão conceitual de unidades de não exploração direta de recursos florestais e da natureza, as quais passaram a ser chamadas de restritivas ou de uso indireto, na qual se encontra o Parque Nacional e as áreas que permitiam a exploração chamada de uso indireto (BRITO, 2003).

O Código Florestal de 1965 tinha como finalidade “resguardarem atribuições excepcionais da natureza conciliando a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos. Nessas áreas é proibida qualquer forma de exploração de recursos naturais”.

A política nacional do meio ambiente foi implementada em 1981, pela Lei no. 6.931/81. Também em 1981, foi estabelecido o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) pela Lei no. 6.938/81 com a direção do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

O SISNAMA é estruturado como um conjunto de articulações de instituições, entidades, regras e proteções da União, dos estados, dos municípios, além das fundações instituídas pelo poder público, as quais são responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade na questão ambiental.

Acontece que, antes da Lei no. 6.931/81 e do SISNAMA, não havia nenhum tratamento unitário em relação à defesa do meio ambiente no território brasileiro, pois não existia uma definição legal (BRITO, 2003)

Com o Decreto no. 89.336/84 houve a definição de dois outros tipos de áreas protegidas: as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico.

Para Brito (2003), antes do SNUC as normas eram esparsas e diferenciadas sobre as unidades de conservação, tendo várias categorias de manejo e algumas instituídas sem nenhuma correspondência à categoria de unidades.

A Constituição Federal de 1988 foi um divisor de águas de muitos direitos, principalmente quanto ao meio ambiente, já que em seu art. 225 inovou ao trazer a proteção ao meio ambiente como norma constitucional e assegurou a todos um “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e por conta disso, ela impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Diante do dever, ela aponta sobre “a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, com isso, indica que o Poder Público tem o dever de criar áreas ambientalmente protegidas e garantir que essas áreas contribuam para um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

As políticas ambientais no Brasil e toda a proteção específica nesse sentido para a proteção ambiental, principalmente a partir dos anos 80, foram evoluindo e apresentando cada vez mais características fixas nas proteções, dentre as quais podem ser citadas: O novo código florestal brasileiro de 15 de setembro de 1965, com a Lei no. 4.771, A Lei de proteção à fauna de 03 de janeiro de 1967 com a Lei no. 5.197, A Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a política do meio ambiente, A Lei 7.347 de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, A Constituição Federal de 1988 de 05 de outubro que trata da proteção ao meio ambiente no artigo 225, capítulo VI, O Decreto no. 1.922 de 05 de junho de 1996 que dispõe sobre o reconhecimento das reservas particulares do patrimônio natural, A Lei de crimes ambientais, no que se refere às infrações e punições de 12 de fevereiro de 1998 no. 9.605, A Lei no. 9.985 de 18 de julho de 2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), O Decreto no. 4.340 de 22 de agosto, de 2002 que regulamenta o SNUC, O Decreto no. 5.758 de 13 de abril de 2006 que estabeleceu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e a Lei 11.428 de 22 de dezembro de 2006 que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma da Mata Atlântica.

Com a base constitucional no assunto, começaram as discussões sobre a forma e os mecanismos para se chegar ao fim descrito na Constituição de 1988. Surgiu com isso, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que criou as Unidades de Conservação (UC)⁵

⁵ A sigla UC é utilizada para designar as Unidades de Conservação.

que é um tipo das áreas protegidas. Ela é chamada de conservação da biodiversidade *in situ*⁶, a qual tornou-se uma das ferramentas indispensáveis para o país consiga cumprir todos os compromissos da constituição e os acordos e convênios internacionalmente firmados.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado em 1989 para unificar a política do ambiente no Brasil, principalmente quanto à administração das unidades de conservação. Também em 1989 foi feita a proposta do SNUC.

Acontece que, o processo de elaboração e de negociação do SNUC, durou mais de dez anos, além de gerar grande polêmica entre os ambientalistas da época. A começar em 1994, quando o deputado Fábio Feldmann apresentou um novo projeto, o qual substituiu o Projeto de Lei do SNUC, porém haveria uma série de modificações relevantes no texto original, o que dava início às discussões quanto a presença de populações tradicionais nas unidades de conservação. Essa discussão veio a se estender, durando ainda seis anos.

Contudo, em 2000, foi aprovado no Congresso o projeto, resultando na Lei nº. 9.985/2000⁷, porém teve vários dispositivos vetados pelo presidente da época, inclusive quanto à definição de populações tradicionais. Essa lei foi uma tentativa de conciliação entre os divergentes, apesar da mesma não agradar em sua totalidade a nenhuma das partes envolvidas na polêmica inserida, mas foi um grande avanço na construção de um sistema de áreas protegidas efetivo no Brasil.

A Lei do SNUC trouxe uma série de diretrizes e normas visando à forma de gestão e do manejo das áreas protegidas no Brasil. Com ela foi sugerido aos municípios e aos estados que se criassem os seus sistemas de unidades de conservação e que contribuam para as metas e os objetivos relativos à proteção da diversidade biológica tanto no Brasil como também no mundo.

De acordo com o Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

⁶ Conservação *in situ*: As espécies são preservadas em seu ambiente natural, como por exemplo, em reservas biológicas e parques nacionais, estaduais ou municipais, diferente da conservação *ex situ* em que as espécies são conservadas fora de seu habitat natural, em jardins zoológicos e botânicos, bancos de germoplasma e de embriões.

⁷ Brasil. 1981. Lei Nº 9.985 de 18/07/2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo. 1º incisos I, II, III E VII da Constituição Federal, institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza e dá outras providências.

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. (Lei n°. 9.985/2000).

O SNUC divide as unidades de conservação em dois grandes grupos, os quais são subdivididos, pois a diversidade de situações presentes na realidade brasileira é enorme, quais sejam: as unidades de conservação de proteção integral e as unidades de conservação de uso sustentável e essa denominação e divisão em categorias e subcategorias possuem a proteção da natureza em Parques nacionais, estaduais e municipais, estações ecológicas, reservas extrativistas e áreas de proteção ambiental (APA), entre outras, que estão descritos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Além disso, o SNUC determina que as UC's devam dispor de planos de manejo, os quais devem abranger tanto a zona de amortecimento quanto os corredores ecológicos dos quais são exemplos de zona de amortecimento: o turismo sustentável, o sistema agroflorestal, a agricultura orgânica, o cooperativismo ambiental e etc.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação *in situ* de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

Em 2007, houve a criação de mais uma autarquia para tratar da biodiversidade, O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a qual passou a ter a gestão das unidades de conservação, que deixou de ser competência do IBAMA.

Os responsáveis pelas UC's no Brasil são o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes, os quais são integrantes do SNUC sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

Conforme Nicolao Dino de Castro e Costa Neto (2003), com a Constituição Brasileira de 1988, houve um balizamento mais profundo em relação à proteção ao meio ambiente no Brasil, pois antes a legislação sobre os mecanismos e ações de proteção da floresta era tarefa do legislador ordinário.

6.2. ANÁLISE DA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL E OS DIREITOS DOS POVOS TRADICIONAIS

O Estado Constitucional deve ser compreendido como além de um Estado Democrático e social de Direito, um Estado Ambiental, que aceita o rótulo de Estado Socioambiental.

O novo paradigma socioambiental, apoiado por vetores socioambientais da função social e ecológica da propriedade, na solidariedade intra e intergeracional e no princípio da proibição de retrocessos, onde há de ser conciliado com a realização dos direitos sociais, econômicos e sociais, onde não opera por hierarquia, mas por convergência, o que se entende que se faz em favor e por conta da vida em todas as suas formas vem ganhando cada vez mais espaço.

Segundo Sarlet e Fernsterseifer,

“as dimensões dos direitos humanos e fundamentais, na sua essência, materializam as diferentes infrações do princípio da dignidade da pessoa humana, por conter antinomia aparente da estrutura constitucional, revelando uma compreensão integrada, desde logo incompatível com um sistema de preferências no que diz com a prevalência, em tese, de determinados direitos em relação a outros” (SARLET; FERNSTERSEIFER, 2013, p. 57).

Por conta disso, não se coloca mais em dúvida que o Estado Nacional é pluriétnico e multicultural, sendo todo o direito e sua elaboração e aplicação tem como referência inafastável.

Por outro lado, o modo e a elaboração das políticas ambientais implantadas no Brasil, durante e após o regime militar, fizeram com que se efetivassem a consolidação de práticas autoritárias no controle de terras. Além disso, as políticas de preservação objetivaram disciplinar espaços da “natureza intocada”. Por conta disso, criam as unidades de conservação de proteção integral, o que vem ocasionar inúmeros conflitos, já que a “natureza intocada” já era habitada e utilizada por vários povos e comunidades tradicionais.

Mesmo naquela época, já existia legislação mais humana, porém pouco efetiva, como o Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais de 1966, que já trazia a receptividade e abertura à tutela ecológica, que ainda era muito prematura à época no plano normativo internacional, levando em consideração a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano de 1972, onde alguns dispositivos já apresentavam a relação da proteção do ambiente com os direitos sociais, onde dispõe sobre o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado e de uma melhoria contínua das condições de vida, além do

enfoque do direito à saúde acerca do direito de toda pessoa a disfrutar do mais elevado nível de saúde física e mental relacionado à melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente (Art. 11,1 e Art. 121 e 122b).

Mesmo após o Advento da Constituição Brasileira de 1988, o problema permanece, posto que, em seu texto Constitucional a respeito de proteção de território, houve a regulamentação somente de povos indígenas.

No tocante aos quilombolas, a questão foi tratada no artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, porém com diferenças dos povos originários, pois apesar de gozarem de um regime jurídico privilegiado, não há uma concreta proteção dos direitos dos quilombolas quanto a seus territórios na Constituição Brasileira de 1988, *In verbs*: "Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos".

Entendeu-se que não se referem simplesmente a conflitos por terras ou conflitos agrários, referindo-se a territórios que levam em consideração agentes sociais com identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais e que se apoiam em critérios de autodefinição, assim como em "territorialidades específicas" (ALMEIDA, 2001), construídas por características específicas de cada povo ou comunidade.

Os povos e comunidades tradicionais não teriam garantidos os direitos subjetivamente às suas terras tradicionalmente ocupadas, tendo apenas direitos objetivos através de formas alternativas de "indenização" ou "compensação" por eventuais perdas ao sair de seus "territórios" na criação de uma unidade de conservação de proteção integral, como paradigma socioambiental da Lei do SNUC⁸. Além disso, muitos dos direitos para serem resguardados têm que passar pela afirmação judicial, já que estão expostos em normas esparsas como a OIT 169⁹.

Com a Constituição de 1988 se insere nos Estados Socioambientais e, se insere no âmbito do decisivo movimento de constitucionalização da garantia dos processos ecológicos que são essenciais e cada vez mais presentes na proteção do verde através dos direitos, motivado pela evolução internacional e pela conferencia de Estocolmo de 1972.

⁸ BRASIL. Lei n. 9.985/2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Regula a criação de Unidades de Conservação. De 18 de junho de 2000.

⁹ CONVENÇÃO Nº 169 da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho **sobre povos indígenas e tribais**. Decreto 5.051 de 19 de abril de 2004.

Por conta disso, é obrigatório o tratamento integrado de direitos socioambientais à luz da Constituição Socioambiental, em razão dos descasos políticos jurídicos que há na história do Brasil, principalmente em relação aos direitos sociais e sua efetividade na aplicação de direitos individuais, como de propriedade, assim como mais tarde de direitos de proteção ao meio ambiente e socioambiental, principalmente em relação ao território.

Ao implantar unidades de conservação para proteger as áreas, há varias abordagens que são levadas em consideração, dentre elas a abordagem biológica e social.

Portanto, a territorialidade nas unidades de conservação é de fundamental importância para a conservação das espécies e perpetuação dos processos, fato que não ocorre com a desterritorialidade.

Trata-se, com isso de um contato que integra espécies, atividades em níveis de percepções humanas e modos de vidas diferentes. Portanto, em relação às sociedades tradicionais a ideia de território vem com a influência do modo de vida, já que os recursos vem da natureza, o que vem antes das proteções e praticas de conservação da natureza, já que são acompanhadas de medidas de proteção da fauna, da flora, das águas e de outras matérias primas retiradas da floresta ou de habitats que vivem ligados à natureza.

Para se entender melhor essa ligação traremos a definição de cultura, a qual vem explicar a diferença na vida e no modo das pessoas, respeitando sua diversidade. Por isso, Ozório Fonseca (2011) traz a ideia que a diversidade cultural é produto da extensão, dispersão e variedade dos povos da floresta e populações históricas. Além disso, lembra que uma questão básica para essa diversidade é o conceito de cultura, onde traz dois conceitos importantes: “a vasta aparelhagem, em parte humana, em parte material, em parte espiritual, que o homem utiliza para nutrir-se e proteger-se”.

E continua afirmando que cultura é um fenômeno ecológico-social que configura uma “etologia humana formadora do perfil de um povo, cujas raízes têm origem em uma base biológica”.

“e cuja estrutura e funcionalidade têm seus primórdios fundados em um sistema de tentativa e erro que incorpora, no conhecimento tradicional, os resultados exitosos que vão sendo repassados para as gerações subsequentes, como herança cultural” (FONSECA, 2011, p. 16).

Portanto, a ideia de cultura está intimamente ligada a toda alteração que a criação de unidades de conservação iniciou com a fase de um processo de implantação e gestão territorial pelo Estado para o benefício público, além de implementar as demarcações, titulações, apropriações de terras tradicionalmente ocupadas, desapropriações, indenizações e conflitos de questões fundiárias que tiveram grandes problemas, porém grandes avanços fundiários também,

Essa forma de intervenção do Estado gerou o processo de desterritorialização de vários grupos sociais e tradicionais que viviam nos espaços antes da criação dessas unidades de conservação.

A desterritorialização social tem aspecto negativo, apesar das unidades de conservação ter aspectos positivos na preservação, esse quadro muda quando afeta grupamentos sociais, já que devem ser reafirmados os direitos das sociedades tradicionais, além de suas determinações sociais, econômicas, culturais e espirituais.

Portanto, para evitar maiores perdas, a ideia da doutrina e da jurisprudência tem sido no sentido da recategorização das unidades de proteção integral onde vivem povos e comunidades tradicionais, ou seja, a transformação de uma unidade de proteção integral para um de uso sustentável, a qual pode conciliar o modo de vida tradicional com o uso sustentável dos recursos naturais, porém essa solução não traz a resolução do problema, posto que acaba por ferir os direitos adquiridos pelos quilombolas, direitos esses não apenas territoriais, mas intimamente ligados a sua cultura.

6.3. AS CONSEQUÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL NA VIDA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

Criar uma Unidade de Conservação era basicamente definir um polígono sobre uma área de interesse e decretá-lo como área especialmente protegida. E em se havendo moradores dentro dos limites de uma Unidade de Conservação, estes deveriam ser indenizados e assim deixar a área.

Desta forma, este processo inicial não buscou consolidar um conhecimento mais profundo da área a ser transformada em um Parque Nacional, não considerou nenhuma possibilidade de incluir seus moradores neste processo, assim como desconsiderou a alta complexidade das relações existentes entre os grupos sociais e de sua história.

Com a criação e a implementação dos Parques Nacionais a realidade das comunidades tradicionais que viviam de sua forma tradicional de vida adquirida por anos de geração para geração foi mudada.

A ideia de “terras tradicionalmente ocupadas” é reafirmada desde a Constituição Federal de 1988, a partir de movimentos sociais de reconhecimento de direitos através da Convenção 169 da OIT de junho de 1989, a qual foi ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo no. 143. Esta Convenção traz como critério fundamental os elementos de auto-identificação, o que reforça o discurso dos movimentos sociais por direitos e proteções.

Em seu Art. 2º. Ela estabelece que “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser tida como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção”.

Em seu Art., 14. Ela estabelece também que “Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”.

Em seu Art. 16 aduz que “sempre que possível esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento”.

Portanto, a Convenção, além de garantir o direito às terras tradicionalmente ocupadas por povos tradicionais, também reconhece a usurpação de terras desde o domínio colonial, bem como reconhece os casos de expulsão e deslocamentos compulsórios dos agentes envolvidos.

Segundo Almeida (2009),

“todas as interpretações são conceitos, são instrumentos analíticos que podem ser acionados para se estudar empiricamente determinados grupos. E esse arsenal de relações não pode ser abandonado, ou seja, seu fim não pode ser simplesmente decretado”.

A relação da comunidade com o direito gira em torno dos movimentos sociais que trazem consigo fatores étnicos, critérios ecológicos e de gênero, os quais são definidos pela autodefinição coletiva e os também os processos que passam como o de territorialização.

Almeida entende que

“a análise sociológica da passagem enfatiza o *quantum* de forcas os movimentos sociais passaram a ter desde a Constituição Federal de outubro de 1988 e a ratificação pelo governo brasileiro, em 2002 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tanto na vida social, colocando na mesa ideal de negociações uma

diversidade de identidades étnicas, quanto na gestão e nas diversas modalidades de uso dos recursos naturais” (ALMEIDA, 2009, p. 11)

Almeida (2004) entende que

“as dificuldades de efetivação desses dispositivos legais indicam, entretanto, que há tensões relativas ao seu reconhecimento jurídico-forma, sobretudo porque rompem com a invisibilidade social, que historicamente caracterizou estas formas de apropriação dos recursos baseadas principalmente no uso comum e em fatores culturais intrínsecos, e impelem a transformações na estrutura agrária. Em decorrência, têm-se efeitos diretos sobre a reestruturação formal do mercado de terras, bem como pressões para que sejam revistas as categorias que compõem os cadastros rurais dos órgãos fundiários oficiais e os recenseamentos agropecuários.” (ALMEIDA, 2004, p. 10).

Alfredo Wagner entende que

“Nas situações sociais ora privilegiadas o elemento invariante remete a aparelhos de poder específicos, quais sejam, agencias chamadas de “desenvolvimento” que acionam mecanismos coercitivos, impondo aos demais o cumprimento de seus desígnios, invariavelmente apresentados como obras necessárias ao “progresso e à modernização” para melhorar as condições de vida da sociedade como um “todo”. Consoante esta mobilidade de discurso à execução dos “projetos de infraestrutura” com o deslocamento forçado de “alguns” torna-se impetuoso para que se possa produzir o “bem estar de todos” (ALMEIDA, 1996, p. 30).

Com isso, quem assume essas atitudes, as quais são inevitáveis ao justificar as legalizações são os poderes nacionais e as fontes financiadoras internacionais.

Os danos que os povos e comunidades tradicionais sofrem são visto como possível de ser reparados pelos organismos de poder, porém acarretam graves problemas ambientais, de caráter moral e também de identidade social que são em muitas vezes irreparáveis.

Por conta disso, essa situação atual é de muita importância e de caráter emergencial, tendo que fazer parte de prioridades das agendas multilaterais, ou melhor, organismos internacionais.

As pautas de reivindicações de movimentos sociais traz o significado de “terras tradicionalmente ocupadas” e ao seu reconhecimento em diferentes situações sociais.

Nas palavras de Almeida,

“antes de ser uma categoria do passado ou denotar uma ligação estreita com o postulado de continuidade, como critica Foucault, a noção de tradição refere-se notadamente ao presente e não se confunde em repetição ou com noção que atribuem a um tempo linear e à evolução” (ALMEIDA, 2009, p. 11).

Sabe-se que os indivíduos e os grupos investem nas lutas de classificação todo o seu ser social, tudo o que define a ideia que eles têm deles próprios, todo o impensado pelo qual eles constituem com “nós” por oposição a “eles”, aos “outros” e ao qual estão ligados por uma adesão quase corporal. É isto que explica a força mobilizadora excepcional de tudo o que toca à identidade (BOURDIEU, 1989, p. 129).

Almeida (2004) entende que

“A efetivação dos novos dispositivos da Constituição Federal de 1988, contraditando os velhos instrumentos legais de inspiração colonial, tem se deparado com imensos obstáculos, que tanto são urdidos mecanicamente nos aparatos burocrático-administrativos do Estado, quanto são resultantes de estratégias engendradas por interesses de grupos que historicamente monopolizaram a terra. Mesmo considerando a precariedade dos dados quantitativos disponíveis é possível asseverar que os resultados de sua aplicação pelos órgãos oficiais tem se mostrado inexpressivos, sobretudo no que tange às terras indígenas, às comunidades remanescentes de quilombolas e às áreas extrativistas”. (ALMEIDA, 2004, p. 13).

Para Alfredo Wagner (1999) os atos demonstram a dificuldade de execução de procedimentos descritivos para se chegar a uma efetividade. Os agentes que participam de tais atos e de mobilizações através de uma organização intensa e de forma coletiva no campo político, demonstram suas dificuldades e enfrentamento tanto na busca de sua identidade quanto nas suas situações financeiras em suas trajetórias políticas para as afirmações e consciências positivas de uma dada unidade social, compreendendo e abarcando os direitos territoriais por uma multiplicidade de formas de uso dos recursos naturais.

Segundo Alfredo Wagner,

“O significado desta categoria colide com a acepção corrente de *refúgio*, como lugar para onde grupos étnicos se deslocam a fim de estar em segurança mediante fortes pressões externas” (...) “O lugar do “reassentamento”, enquanto área selecionada, designada e controlada pelos considerado agressor, não constituiria exatamente *refúgio*. O significado do termo se volta, portanto, menos para um *locus* geográfico determinado e mais para uma situação social de implicações complexas” (...). “Constata-se um descuro das regras elementares de “reassentamento”, uma desconsideração flagrante das regras que norteiam as práticas agrícolas dos “atingidos” e um menosprezo pelo sistema de apossamento preexistente”. (ALMEIDA, 1996, p. 31-35).

Desta Forma, está na justiça para que se resolva, já que não se resolve pela interpretação Constitucional, os direitos e proteções que a princípio não deveria haver dificuldade de efetivação do reconhecimento desses direitos e proteções, pois se trata de direitos étnicos e garantidos constitucionalmente.

O que se pretende é a garantia Constitucional da defesa dos direitos humanos, direitos esse que devem ter uma configuração intercultural, em detrimento de concepções universais, pois se os direitos humanos forem considerados como universais, ou seja, sem considerar as diferentes culturas, o espaço e o tempo, restará esta compreensão como concepção etnocêntrica, pois se partiu de valores de uma só sociedade, ignorando o diálogo e a perspectiva do outro, num exercício opressivo e de negação de alteridade.

Por outro lado, se os direitos humanos forem vistos somente pela perspectiva relativista, corre-se o risco de absolutizar a diferença, esquecendo-se do horizonte comum, segregando as culturas e considerando-as como antagônicas e incomunicáveis.¹⁰

Neste ponto, nos remetemos ao entendimento no sentido de que

“os Estados afirmam que o Direito é único e estatal, podendo haver normas criadas pelas comunidades e povos, desde que compatíveis com os princípios dos Estados e dentro de parâmetros previamente estabelecidos”. Entre eles o reconhecimento desta possibilidade pelas leis do Estado. Nesta perspectiva está a Convenção 169 quando diz que as normas internas de cada povo podem ter validade desde que não violem os direitos fundamentais estabelecidos em cada constituição e os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Isto pressupõe que alguém, seja a comunidade internacional, seja o poder constituinte de cada Estado, tem legitimidade para definir princípios de validade intemporal e universal, aos quais todos os povos devem se submeter.”¹¹

É de se almejar que os direitos humanos “constituam a expressão das ‘vozes do sofrimento humano’, lutando-se contra todas as formas de invisibilização deste, desmascarando os procedimentos que estabelecem que determinados sofrimentos coletivos ou individuais não sejam vistos como violações de direitos humanos.”

Por esse motivo, a problemática socioambiental gerada pela sobreposição, gira em torno de um sentimento de injustiça diante dos inúmeros danos causados às comunidades, pois apesar de haver um acúmulo de legislação no tema para a proteção, o governo resolve remanejar esses povos, para satisfazer alguns ambientalistas, mesmo não existindo risco de desastre ambiental, já que o ambiente que vivem e, continua protegido e conservado até hoje justamente pela presença desses povos tradicionais.

¹⁰ BALDI, César Augusto. As múltiplas faces do sofrimento humano: os direitos humanos em perspectiva intercultural. In *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 39.

¹¹ MARÉS, Carlos Frederico. *O renascer dos povos indígenas para o Direito*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 256.

7. CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, trata-se do reconhecimento de uma diversidade cultural através de uma igualdade extensiva que reconhece a autodeterminação dos povos e os direitos de cultura, crenças e territoriais.

Portanto, pretendeu-se fazer a aplicação através de novas formas de pensamento que descentralizam e pluralizam o que tem sido considerado como jurídico ou direito.

Partindo dessas considerações, pode-se perceber que a ideia de proteção no Brasil foi algo que trouxe mudanças necessárias quanto à proteção do meio ambiente no Brasil, mesmo que mal implantado considerando o modelo americano.

Percebeu-se também que a implementação do modelo de preservação no Brasil foi feito sem garantia ou proteção aos povos tradicionais, causando inúmeras arbitrariedades na usurpação de terras desses povos.

Por fim, pôde-se ver que sérios danos foram causados aos povos tradicionais, já que seus territórios foram e continuam sendo afetados sem respeitar seus direitos tradicionais como acontecem com os povos indígenas.

Se não for garantido Constitucionalmente os direitos de proteção, principalmente territorial, como acontecem com os povos indígenas, às comunidades e povos tradicionais que ocuparam espaços que podem ser objeto de proteção especial e ainda mais, reconhecer direito à consulta prévia e direito ao veto na criação de unidades de conservação em seus territórios, continuaremos diante de uma injustiça social e socioambiental de valores ainda coloniais e de distinções por categorias entre povos e comunidades tradicionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **“Refugiados do desenvolvimento”: os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização.** Travessia. Ano ix, n. 25. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 1996.

_____. **Os quilombos e as novas etnias: é necessário que nos libertemos da definição arqueológica.** In LEITÃO, Sergio (Org.). **Direitos Territoriais das comunidades negras rurais.** Documentos do ISA, n. 5. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999.

_____. **Avaliação da metodologia de zoneamento ecológico-econômico para a Amazônia.** Transcrição dos debates. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2001.

_____. **Uma campanha de desterritorialização** Direitos territorializações e étnicos: a bola da vez dos estrategistas dos agronegócios. In: Proposta, out/dez de 2007, Ano 31, n. 114.

_____. **Terras tradicionalmente ocupadas. Processos de territorialização e Movimentos Sociais.** R.B. Estudos Urbanos e Regionais. V6. No. 1. Maio. 2004

ALMEIDA, Mauro W. B; CUNHA, Manoela Carneiro. **Populações tradicionais e conservação: biodiversidade Amazônia.** In: **Seminário de Consulta.** Macapá, 1999.

BALDI, César Augusto. **Indígenas no Brasil: a diversidade cultural e as “cláusulas de freio”.** IN: BRITTO, Antonio Guimarães, BECKER, Simone & OLIVEIRA, Jorge Eremites. Estudos de Antropologia Jurídica na América Latina Indígena. Curitiba: CURV, 2012, p. 73-90.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 abril. 2017.

_____. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei n^o 9.985, de 18 de julho de 2000. Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm> Acesso em: 24 de maio de 2017.

_____. **Decreto n. 85.200, de 24 de setembro de 1980.** Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_jau.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2017.

_____. **Decreto Federal n. 99.274/6/1990.** Regulamenta a Lei N^o 6.902 de 27/04/1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 1 abril. 2017.

_____. **Decreto n. 4.883 de 20 de novembro de 2003.** Regulariza o procedimento de demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombolas.

Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4883.htm >. Acesso em: 1 abril. 2014.

_____. **Lei Nº 6.902 de 27/04/1981.** Dispões sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e da outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm>. Acesso em: 1 abril. 2014.

_____. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. Revista de Direitos Difusos, Florestas e Unidades de Conservação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 1 abril. 2017.

_____. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC),** Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 abril. 2014.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados.** 2. ed. São Paulo: Annablume, 2003.

BRASIL. Portaria n. 22/92. **Cria o Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentado pelas populações tradicionais,** do Instituto Brasileiro.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1989.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2º. Ed. São Paulo: Max Limonad, 2001a.

DIEGUES, Antônio Carlos. ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

FONSECA, Ozorio J. M. **Pensando a Amazônia.** Manaus, Ed. Valer. 2011.

INCRA. **Territórios Quilombolas.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas - DFQ. Relatório 2012.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9870&revista_cade_rno=5>. Acesso em jun 2014.

MEDEIROS, R & Young; C.E.F. 2011. **Contribuições das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional: Relatório Final.** Brasília: UNEP-WCMC.

MEDEIROS, R & Young; C.E.F. Povese, H.B & Araújo, F.F.S. 2011 **Contribuições das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional: Sumário Executivo.** Brasília: UNEP-WCMC.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 107**. Brasília: OIT, 2011.

_____. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

PETERS, Edson Luiz. Meio Ambiente e propriedade rural. Curitiba. Juruá. 2003.

SANTILLI, Juliana. **Povos Indígenas, quilombolas e populações tradicionais: a construção de novas categorias jurídicas**. In: RICARDO, Fany. Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Espaços Ambientais protegidos e Unidades de Conservação**. Curitiba, 1993.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

PIZZATTO, LUCIANO; RAQUEL. **Dicionário de Direito Socioambiental**. 2009

SPAREMBERGER; Raquel Fabiana Lopes. COLAÇO; Thais Luzia. **Direito e identidade das comunidades tradicionais do direito do autor ao direito à cultura**. Liinc em Revista, v.7, n.2, setembro, 2011, Rio de Janeiro, p.681-700- <http://www.ibict.br/liinc>.

UNESCO. **Patrimônio mundial no Brasil**. 2ªed. Brasília: UNESCO, Caixa Econômica Federal, 2002. ISBN 85-87853-77-5